

Wolfgang Lutz

DEFINIENDO EL PAPEL DE LA ENERGÍA EN LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

La provisión de servicios básicos en áreas rurales de baja densidad poblacional, sigue representando un escollo en muchos países en desarrollo. El Gran Chaco Sudamericano, por ejemplo, muestra cómo la falta de acceso a servicios energéticos y de agua potable, así como de infraestructura vial genera el círculo vicioso del escaso nivel de desarrollo socioeconómico.

Los programas/proyectos de energización descentralizada, con participación de energías renovables, son opciones que pueden contribuir a la solución de estos problemas. Sin embargo, para su implementación exitosa, tales programas deben reconocer las condiciones socioeconómicas e institucionales locales y nacionales, en particular, las políticas públicas, así como las modalidades de intervención de la población y de los agentes de desarrollo en diferentes niveles (principalmente, en los ámbitos nacional, subnacional y local).



Foto 1. Pobreza en el Chaco Sudamericano.
Fuente: ENERGÉTICA.

Desde enero de 2006 a marzo 2007, el Proyecto Crecer con Energía - CCE realizó una gran cantidad de actividades dirigidas a "Definir el papel de la energía en las Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza, a través de relaciones inter-sectoriales", con los siguientes objetivos:

- Facilitar el entendimiento sobre el papel de la energía en la reducción de la pobreza en los organismos responsables por las políticas de desarrollo rural, abastecimiento de la energía y reducción de la pobreza.
- Fortalecer vínculos entre las agencias de financiación, energía y reducción de la pobreza.
- Colaborar para la concientización sobre los vínculos entre energías renovables y reducción de la pobreza en diferentes sectores vinculados con la energía y la lucha contra la pobreza.

Para el logro de estos objetivos, se realizó un arduo trabajo de análisis y de convocatoria de actores y participantes. De esta manera, se elaboraron dos estudios (uno para cada país: Bolivia y Paraguay) dirigidos a la revisión de las políticas públicas relacionadas con la energización rural, desarrollo social y económico rural, así como reducción de la pobreza en el Chaco. El trabajo de convocatoria se dirigió a los actores y participantes de diferentes sectores y niveles del gobierno, para avanzar en la integración de las políticas públicas en los ámbitos de la energización rural y lucha contra la pobreza. Se buscó, sobre todo, reforzar el papel de las administraciones locales como portavoces de las necesidades de la población chaqueña.

Entre las técnicas y métodos aplicados, cabe citar la realización de grupos - focales y talleres, con la participación de las comunidades, administraciones locales y regionales, además de agencias de desarrollo directamente involucradas en proyectos, así como programas de energización y desarrollo rural.

Las principales actividades y productos se presentan a continuación:

1. Revisión de las Políticas Públicas relacionadas con la Energización Rural, Desarrollo Social y Económico Rural, así como Reducción de la Pobreza en el Chaco Boliviano y Paraguayo

Los informes elaborados incluyen la presentación de las políticas públicas relacionadas con la energización rural, el desarrollo socioeconómico y la reducción de la pobreza en cada país, con énfasis en la región chaqueña.

Por medio de estos estudios, se puede notar que existen diferentes marcos institucionales en ambos países, en lo que se refiere al sector eléctrico. En Bolivia, el sector ha pasado por una reforma que ha posibilitado el ingreso de agentes privados; pero ha dejado un espacio para la realización de proyectos de interés social con el liderazgo del Estado. En Paraguay, la empresa estatal de electricidad, ANDE, posee el monopolio del abastecimiento público de electricidad; sin embargo cumple sus funciones con base en objetivos de desarrollo social.

Como ejemplo, se destaca que el informe sobre Paraguay — elaborado por ESENERG — incluye un análisis de las políticas del Estado, del marco institucional y del papel de los

actores. En las conclusiones incorpora recomendaciones que se refieren a temas tales como: propuestas y comentarios sobre cambios institucionales en los ámbitos intrasectorial e intersectorial, la descentralización política y administrativa y la importancia del reconocimiento de las estructuras de la organización rural, así como de la economía solidaria. El enfoque de las conclusiones se basa en que los aspectos de energía, agua y caminos constituyen una trilogía vital para el desarrollo (Véase Recuadro 1).

2. Informes de grupos-focales de proyectos de electrificación rural o de energías renovables y lucha contra la pobreza

De los tres grupos-focales realizados en el Chaco paraguayo, en el período de abril a julio de 2006, se identificaron las dificultades surgidas durante el ciclo de vida de proyectos y programas de lucha contra la pobreza, así como difusión de las energías renovables y desarrollo productivo, extrayéndose las lecciones aprendidas. Es notable que las principales dificultades comunes se refieren a la necesidad de creación de un canal de comunicación, participación e interacción adecuado y constante durante todo el ciclo de vida de un proyecto, entre los técnicos y beneficiarios, así como entre los mismos beneficiarios.

3. Talleres Multi-Actores Distritales

Estos talleres se realizaron en Paraguay (Filadelfia, 20 de julio 2006) y en Bolivia (Camiri, 15-16 de agosto 2006). Contaron con la participación de: autoridades departamentales y municipales, representantes de las comunidades chaqueñas, de las organizaciones de desarrollo activas en el Chaco y empresas de electricidad, entre otros.



Foto 2. Trabajo en Grupo en el Taller Distrital del Proyecto Crecer con Energía. Camiri, Bolivia. Agosto, 2006.

Entre los resultados principales, se tienen la identificación de barreras y soluciones en los ámbitos de electrificación rural, microempresas, saneamiento, educación e infraestructura vial. Fue destacada la necesidad de contar con soluciones

estructurales en la generación de condiciones para un crecimiento económico, con ofertas de asistencia técnica y de microfinanciamiento.

En Filadelfia, se propuso una mayor integración de los departamentos chaqueños y entre los sectores públicos, privados y las comunidades rurales, así como la utilización de recursos locales como fuentes para la producción de bioenergía. Ya en Camiri, se planteó un marco de gestión de demandas de electrificación rural y usos productivos. Asimismo, se constató la necesidad de elaborar una cartera de proyectos piloto en la región, que ha sido asumida por el Proyecto CCE.

4. Talleres Multi-Actores Nacionales

Los talleres nacionales (Asunción, 21 de septiembre 2006; y La Paz, 1 de marzo 2007) contaron con la participación de autoridades y de otros actores locales y nacionales, entre los que se destacan las organizaciones de la sociedad civil y de organismos de cooperación.



Foto 3. Taller Nacional del Proyecto Crecer con Energía. La Paz, Bolivia. Marzo 2007.

En Paraguay se concluyó que existe actualmente la confluencia de tres elementos cruciales para la consecución de la propuesta de trabajo de Crecer con Energía: la formulación de políticas sociales en las que se incorpora la dotación de servicios básicos para el desarrollo, el agotamiento de la modalidad convencional de expansión de las redes eléctricas (lo cual crea un gran desafío y una oportunidad para la propuesta de modalidades innovadoras), así como la existencia de una experiencia acumulada de algunos proyectos de electrificación de pequeños sistemas aislados, que constituyen un "laboratorio" que puede colaborar en el diseño de un programa de electrificación para el 7% de la población que aún no cuenta con el servicio de electricidad.

En el taller de Bolivia se ha indicado que existe una expectativa por parte de la población chaqueña en que los esfuerzos del gobierno y de la cooperación internacional resultan en una mayor implementación de proyectos de suministro energético descentralizado, basándose en las

experiencias alentadoras de programas tales como el denominado "Electricidad para Vivir con Dignidad". Se destacó la conveniencia de que el Proyecto Crecer con Energía trabaje con las sub-prefecturas y municipios del chaco boliviano para la formulación y viabilidad de proyectos.

5. Taller Regional

El Taller Regional, realizado en Asunción el 14 de marzo de 2007, contó con la participación de los actores de diferentes niveles del poder público y de la sociedad civil de Bolivia y Paraguay, así como de los socios europeos, organismos de cooperación y especialistas locales.

Los debates han evidenciado algunas asimetrías entre ambos países. En Bolivia, si bien se tiene una presencia de agentes privados en el sector eléctrico, existen programas del gobierno central que posibilitan la electrificación rural descentralizada, inclusive con la aplicación del microfinanciamiento. En Paraguay existe una sola empresa estatal a cargo del servicio público de electricidad y no se tienen programas de electrificación descentralizada (como servicio público), a excepción de proyectos puntuales realizados por organismos de cooperación, o bien por la ANDE, en lugares muy apartados del Chaco y con grupos electrógenos que consumen combustibles fósiles. En este país, el impulso para el desarrollo de la electrificación rural descentralizada se gesta en el Viceministerio de Minas y Energía; pero no existen mecanismos financieros para llevar adelante proyectos. Por

consecuente, existe una preocupación básica en este país que se refiere a brindar un soporte institucional más sólido para este tipo de proyectos. En Bolivia, el Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas posee experiencia en electrificación rural descentralizada y la preocupación es generar y ejecutar proyectos.

Se puntualizaron algunos aspectos que deben ser tomados en cuenta: a) la conveniencia de intercambiar las experiencias y lecciones aprendidas entre los dos países, tanto a nivel de los gobiernos como entre los agentes y comunidades locales; b) la necesidad de contar con microfinanciamiento y fondos internacionales o nacionales; c) la integración efectiva de las políticas sectoriales de energización y reducción de la pobreza, que se instituirá en Paraguay, a través del "Comité Intersectorial de Energización Rural y Reducción de la Pobreza"; y d) la consideración de la identidad cultural de los diversos grupos de la población chaqueña en la propuesta e implementación de proyectos de energización y promoción de actividades productivas.

El Taller Regional concluyó con la aprobación de la "Declaración de Asunción" (véase Recuadro 2). Las actividades presentadas fueron coordinadas por *Adviesbureau voor Energiestrategie* - AES (Países Bajos), en estrecha cooperación con CINER y ENERGÉTICA (Bolivia) e INTN y ESENERG (Paraguay). Los documentos elaborados en esta fase del Proyecto están disponibles en la Página Web: www.crecerconenergia.net

Recuadro 1:

Revisión de las políticas públicas relacionadas con energización rural, desarrollo social y económico rural, así como reducción de la pobreza en el Chaco paraguayo

El Chaco paraguayo es parte del Gran Chaco Sudamericano y ocupa la mayor parte del territorio nacional. La región se caracteriza por una escasa población — en una buena parte, nacionalidades indígenas que viven generalmente en comunidades dispersas — y por una actividad económica poco desarrollada. En la mayor parte de la región chaqueña, las dificultades, que se tienen en el ámbito nacional, relacionadas con la educación, el empleo, la salud, el acceso a la tierra, la falta de las infraestructuras físicas y la seguridad alimentaria son aún más graves que en el resto del país. Los problemas más acuciantes de la región son la falta de agua y de las bajas tasas de cobertura del servicio de electricidad.

Existen varias áreas sociales críticas que se relacionan con el desarrollo rural. Sin embargo, las políticas del área social han estado dispersas en diversas reparticiones y entidades públicas. En el año 2003, el Gobierno creó el Gabinete Social con el objetivo de velar que los programas sociales tengan relación con la lucha contra la pobreza y que las organizaciones actúen de manera cooperativa y convergente.

En la primera parte del estudio se presentan las políticas públicas relacionadas con la energización rural, el desarrollo socioeconómico y la reducción de la pobreza, con énfasis en la región chaqueña, el marco institucional y el rol de los actores. Las áreas abordadas incluyen: (i) la reforma agraria y el desarrollo rural e indígena, (ii) las políticas de infraestructura física (agua, energización rural y infraestructura vial), (iii) el microemprendimiento y el apoyo al sector productivo, así como (iv) la cooperación internacional.

En la segunda parte, se ha realizado un análisis de las políticas del Estado, de la cooperación internacional y del marco institucional, con énfasis en las modalidades de intervención de los principales actores. Con base de este análisis, se destaca la falta o poca coordinación entre los organismos para el desarrollo de programas y proyectos. Se infiere que una de las causas más importantes de la falta de cooperación entre los diferentes actores, sobre todo estatales, es la fragmentación y compleja distribución de atribuciones entre diversos organismos del sector público. En la mayor parte, las atribuciones son específicas y a veces muy restringidas; mientras que existe en algunos casos un solapamiento de éstas entre algunos organismos.

En la tercera parte se presentan algunas reflexiones y recomendaciones. Los principales problemas detectados se refieren a la dificultad de implementar: (i) un proceso de descentralización del gobierno y (ii) de definir políticas de energización rural con una visión análoga, debido al marco institucional del sector energía vigente y la carencia de una agenda básica convergente y acordada. En lo atinente al desarrollo de la infraestructura en el Chaco paraguayo, los aspectos de energía, agua y caminos parece ser una trilogía vital para el desarrollo y son aspectos que aún no están resueltos.

Las recomendaciones del estudio se refieren a: (i) continuar con el proceso de creación de un marco institucional que facilite la coordinación en los niveles de decisión y de acción, sea en el ámbito intrasectorial o intersectorial; (ii) la creación de comisiones intersectoriales, en base de acuerdos formales y de una agenda política definida; (iii) incrementar las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos departamentales, con orientación hacia una participación creciente de los gobiernos subnacionales en las políticas, los programas y proyectos; así como el (iv) reconocimiento de las estructuras de la organización rural como base para el establecimiento de un diálogo con las comunidades. Se recomienda — con el objetivo de fomentar las actividades productoras — referirse a experiencias históricas, en particular de la economía solidaria y del cooperativismo. Sería importante, por otra parte, considerar incentivos para el empleo de las energías renovables en los programas y proyectos de desarrollo, al igual que energización rural. El estudio se fundamenta en la revisión de documentos, así como consultas y entrevistas con representantes, además de técnicos de varios organismos.

Autores: Victorio Oxilia, Wolfgang Lutz, Samir J. Saberi y Clara Vega.

Para más información: voxilia@esenerg.org

Para bajar el informe: www.crecerconenergia.net; www.energy-strategies.org

Recuadro 2:

Declaración de Asunción

En el marco del Taller Regional del Proyecto Crecer con Energía, co-financiado por la Comisión Europea - programa COOPENER, que tiene por objetivo vincular micro-emprendimientos locales y fuentes de energía renovables, para generar usos productivos de la energía, en la región del Chaco Boliviano - Paraguay, los/las participantes realizamos las siguientes recomendaciones a las autoridades nacionales de ambos países:

- Realizar todos los esfuerzos institucionales que estén al alcance de cada uno de los organismos oficiales, privados y de la sociedad civil para desencadenar un proceso de desarrollo autosostenido, focalizado en el sector energético, de los usos productivos de la energía y el desarrollo de la micro empresa.
- Establecer una plataforma de intercambio de experiencias entre ambos países, que permita aprender de lo realizado y generar sinergias entre

los actores involucrados en los niveles local, regional y nacional, en particular, los organismos del Estado, el sector privado, la sociedad civil y los organismos internacionales.

- Asumir el compromiso firme para superar la situación de indigencia energética que existe en la región, toda vez que las limitaciones en el acceso a la energía se constituyen en una barrera para lograr un desarrollo integral de la población rural y luchar contra la pobreza, incentivando nuevos proyectos.

Los/las participantes del Taller Regional consideramos que estas recomendaciones son pilares básicos de una estrategia general de lucha contra la pobreza y que constituyen fundamentalmente un compromiso de todos los actores con el liderazgo del Estado. Por ello, nos comprometemos a apoyar las acciones que estén a nuestro alcance y que permitan que estas recomendaciones sean incorporadas en las políticas nacionales.

Asunción, 14 de Marzo de 2007.

Para mayor información sobre este artículo, contactarse con:

Wolfgang Lutz.

Adviesbureau voor Energiestrategie (AES).
Energy Strategies for Sustainable Development.
Langerarseweg 181, 2461 GX Ter Aar.
The Netherlands.
Tel: +31-172-605803
Fax: +31-172-603911
E-mail: aes@energy-strategies.org
Página Web: www.energy-strategies.org